Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

17 050 Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 496 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2014

Eind 2013 heb ik het actieplan van het kabinet tegen fraude met publieke middelen gepresenteerd[1]. In het afgelopen jaar heeft de uitvoering daarvan een sterke impuls gegeven aan het wegnemen van de gelegenheden om te frauderen, de detectie van misbruik en het met meer slagkracht op te treden tegen fraudeurs. Met deze brief doe ik graag de toezegging gestand om jaarlijks te rapporteren over de behaalde resultaten en de voortgang van de uitvoering van de aangekondigde maatregelen. Ik stuur u deze rapportage mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Financiën. Inmiddels is parallel aan het vorig jaar gepresenteerde rijksbrede actieplan een pakket van maatregelen uitgewerkt tegen fraude die specifiek gericht is op burgers en bedrijven. Ook daarover rapporteer ik in deze brief.

Rijksbrede aanpak fraude

Het kabinet heeft het afgelopen jaar grote vorderingen gemaakt bij het verder verstevigen van het beleid tegen fraude met overheidsgeld. Daarbij geldt het uitgangspunt dat preventie van fraude bijvoorbeeld door de fraudebestendigheid van regelgeving en goede voorlichting voorop staan, maar er hard en doeltreffend moet worden opgetreden als normen desondanks worden overschreden. Natuurlijk moet de reactie van de overheid in al die gevallen passend zijn bij de ernst, de omstandigheden en de mate van verwijtbaarheid. Zoals toegelicht in mijn brief aan uw Kamer van 21 november jl.[2], verloopt de coördinatie hiervan via de ministeriële commissie aanpak fraude die onder voorzitterschap staat van

[1] Kamerstuk 17 050, nr. 450.
[2] Kamerstuk 17 050, nr. 491.

kst-17050-496
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2014

de Minister-President en waarin ik fungeer als coördinerend bewindspersoon. Deze stevige coördinatiestructuur stelt het kabinet in staat om scherp te sturen op de samenhang en voortgang van het pakket van maatregelen.

Alvorens in te gaan op de uitvoering van het rijksbrede actieplan, is het goed om vast te stellen dat daarnaast nog veel meer belangrijke resultaten worden geboekt. Zo zijn sinds 1 januari jl. extra maatregelen van kracht om fraude met toeslagen tegen te gaan, waardoor bijvoorbeeld de systematiek van het uitbetalen van voorschotten anders is ingericht. Onderdeel daarvan is dat er geen voorschot wordt uitgekeerd bij een onbekende aanvrager. Mede op basis van deze maatregel zijn ongeveer 8.900 aanvragen van onbekende aanvragers beoordeeld, waarvan bij 32% een correctie heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn van 10.000 unieke BSN's de toeslagen gestopt, omdat zij in de Basisregistratie Personen (BRP) de status «vertrokken onbekend waarheen» (VOW) hebben gekregen. De inzet van risicoselectie in combinatie met de verlenging van de beslistermijn heeft er toe geleid dat ruim 5.000 toeslagen niet zijn uitbetaald, of zijn gecorrigeerd.

Tevens wordt er risicoclassificatie toegepast op nieuwe aanvragen voor huur- en kinderopvangtoeslag. Aanvragen met een hoog risico worden niet langer direct uitbetaald. In plaats daarvan wordt de aanvraag of afgewezen, of wordt de burger uitgenodigd bij de balie van de Belastingdienst langs te komen met nadere informatie. Bovendien vinden er controles plaats op het daadwerkelijk betalen van de eigen bijdrage voor de kinderopvang en de naleving van convenanten met kinderopvanginstellingen. Het combiteam aanpak facilitators (CAF) van de Belastingdienst heeft tot nu toe 100 facilitators van fraude aangepakt. Dit zijn overigens niet alleen zaken op het gebied van toeslagen, maar ook zaken die zien op belastingen. De werkwijze van dit team is erop gericht om de door hen veroorzaakte stroom onjuiste aanvragen en aangiften te stoppen. Daarnaast moeten de klanten van deze facilitators de onterecht ontvangen toeslagen of voorlopige teruggaven aan de Belastingdienst terugbetalen.

Ook op het terrein van het tegengaan van onrechtmatigheden in de zorg vindt over de volle breedte een intensivering plaats. De Minister en Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben uw Kamer daarover onlangs met een derde voortgangsrapportage geïnformeerd[3]. Het gaat daarbij zowel om het voorkomen van fouten, waarbij regels door vergissingen of onduidelijkheden onbedoeld worden overtreden, als het aanpakken van fraude, waarbij opzettelijk in strijd met regels wordt gehandeld met het oog op eigen of andermans gewin. Wet- en regelgeving is verder aangescherpt en verduidelijkt om de kans op fouten te minimaliseren en gelegenheden tot frauderen weg te nemen. Zorgaanbieders, zorgverzekeraars en toezichthouders werken samen aan initiatieven om de kwaliteit van indicaties en declaraties te verbeteren en de interne en externe controle hierop te versterken.

Voorts zijn met ingang van 2014 extra middelen beschikbaar gesteld ter versterking van het toezicht en de opsporing binnen de keten. In 2014 gaat het om € 5 mln. extra, vanaf 2015 structureel € 10 mln. Zoals eerder is aangegeven zet de NZA de aan haar toegekende middelen in om de toezichtcapaciteit uit te breiden en daarmee het toezicht op correct declareren in drie sectoren te intensiveren. In 2015 komen daar nog eens twee nieuwe sectoren bij. Voor het versterken van de opsporingscapaciteit op korte termijn zijn daarnaast extra middelen belegd bij de I-SZW. De

---

[3] Kamerbrief «3e voortgangsrapportage aanpak fouten en fraude in de zorg», d.d. 12 december jl. (Kamerstuk 28 828, nr. 75).

I-SZW was al verantwoordelijk voor de strafrechtelijke opsporingsonderzoeken op het terrein van de pgb in de AWBZ en breidt haar werkterrein met ingang van dit jaar uit naar (declaratie)fraude in de sectoren waar de NZa toezicht op houdt. Op basis van de ervaringen van alle betrokkenen en inzichten uit onderzoek werkt VWS de komende periode samen met de veldpartijen en partners verder aan de integrale aanpak van onrechtmatigheden in de zorgsector. U ontvangt in het voorjaar van 2015 een uitgewerkt programmaplan.

Tot slot presenteerde de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op 29 april jl. een plan met aanvullende acties om fraude met studiefinanciering tegen te gaan[4], stuurde de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onlangs het wetsvoorstel aanpak schijnconstructies naar uw Kamer en is ook de wet fraudeaanpak bestandskoppelingen in werking getreden. Bovendien heeft uw Kamer ingestemd met een wetsvoorstel waarmee de strafmaxima op financieel-economische delicten worden verhoogd.

Ondanks deze voorbeelden van ingrepen en de verderop opgenomen resultaten in het kader van het rijksbrede actieplan, blijft het kabinet alert op overige of nieuw opkomende frauderisico's. In het kader daarvan worden mogelijke risico's op fraude met overheidssubsidies de komende periode scherper in beeld gebracht. Als eerste stap werkt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) – een belangrijke subsidieverstrekker aan bedrijven- bijvoorbeeld aan een versterking en uniformering van het beleid tegen fraude met en oneigenlijk gebruik van subsidies. In dat kader wordt een RVO-breed uitvoeringsbeleid en governancemodel ingericht. Daarnaast wordt bijvoorbeeld de registratie van fraude herijkt en worden mogelijkheden uitgewerkt om fraudeurs en recidivisten voor een bepaalde periode uit te sluiten van subsidieverlening. De afgelopen periode is hieraan gewerkt en in 2015 worden deze maatregelen verder geïmplementeerd. Hiertoe wordt onder andere een speciale Unit toezicht- en handhaving ingericht.

Resultaten actieplan

Over bovengenoemde maatregelen rapporteren de verantwoordelijke bewindslieden zelf in hun brieven aan uw Kamer. Deze brief is gericht op de voortgang van de maatregelen die deel uitmaken van het vorig jaar gepresenteerde rijksbrede actieplan. Het gaat daarbij om de gezamenlijke, meer overstijgende antifraudemaatregelen die nodig zijn om een nieuwe balans te vinden tussen vertrouwen, dienstverlening en fraudebestrijding. Ik presenteer de resultaten en de voortgang hierna volgens de vier hoofdlijnen fraudebestendige regelgeving, goed functionerende basisregistraties en een verbeterde informatiepositie, de bestrijding van faciliterende fraudefenomenen en een gerichte aanpak van fraudeurs. Tevens ga ik in op de resultaten van het overheidsbreed «afpakken en terughalen».

<u>1. Fraudebestendige regelgeving</u>

Het wegnemen van gelegenheden om fraude te kunnen plegen vergt onder meer dat bij het opstellen en aanpassen van wet- en regelgeving een goede inschatting wordt gemaakt van potentiële zwakke plekken of frauderisico's van nieuwe voorstellen. Dit draagt eraan bij dat gesignaleerde risico's zoveel mogelijk al in de ontwerpfase weg worden genomen en uitvoerders en handhavers tijdig worden voorbereid op eventuele specifieke aandachtspunten bij toezicht en handhaving.

---

[4] Kamerstuk 24 724 nr. 122.

Om de belangrijkste risico's op onrechtmatigheden van te voren te ondervangen, wordt op het terrein van de zorg bijvoorbeeld sinds 2013 alle nieuwe wet- en regelgeving en substantiële wijzigingen in bekostigingssystemen op fraudebestendigheid getoetst. Organisaties als de NZa, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW), het Openbaar Ministerie (OM) en Zorgverzekeraars Nederland voeren daarvoor gezamenlijk een fraudetoets uit, waarmee mogelijke risico's op overtreding van regels in kaart worden gebracht en waar nodig wet- en regelgeving wordt aangepast om de risico's weg te nemen of te verkleinen. Uw Kamer is daarnaast geïnformeerd over de hervorming van het toeslagenstelsel die het kabinet momenteel verkent. Dit moet niet alleen tot een eenvoudiger, maar ook een fraudebestendiger stelsel leiden. Ook bij het besluit om de huishoudentoeslag niet voor 2015 in te voeren heeft meegespeeld dat de uitvoeringsconsequenties bij de Belastingdienst mogelijk tot frauderisico's zouden leiden.

Om deze beweging door te zetten is het wetgevingsproces rijksbreed aangepast zodat alle departementen prioriteit geven aan de fraudebestendigheid van voorstellen. Door een aanscherping van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) kunnen zowel beleidsmakers als wetgevingsjuristen samen met beoogde uitvoerders en handhavers beter inschatten in hoeverre het voorgenomen beleid of de regelgeving zal worden nageleefd en of en welke frauderisico's aan het voorstel kleven. Het tijdig betrekken van deze partijen is essentieel vanwege de praktijkkennis en expertise die nodig is om te kunnen inschatten hoe een regeling in de praktijk zal werken en welke kansen dit biedt voor fraudeurs. In de toelichting bij voorstellen zal inzichtelijk worden gemaakt welke inzichten in dit proces zijn opgedaan over de frauderisico's en de benodigde beheersmaatregelen.

In aanvulling op het bovenstaande is de mogelijkheid geïntroduceerd om in gevallen waarin er onzekerheid is over de frauderisico's van een nieuwe regeling of op voorhand duidelijk is dat er een kwetsbaarheid resteert, opdracht te geven tot een periodieke fouten- en misbruiksignalering. Het betreffende departement vraagt in dat geval binnen een vooraf vastgestelde termijn signalen hierover op bij de diensten die belast zijn met de uitvoering, handhaving en opsporing. Het is tot slot belangrijk om ook na de inwerkingtreding in te kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden en gelegenheden om met een regeling te frauderen. Om die reden zijn begin 2014 de procedures aangescherpt en verduidelijkt rond het opstellen en de opvolging van zogenaamde bestuurlijke signalen. Deze worden door een handhavings- of opsporingsdienst opgesteld om een signaal over misbruik door te geven aan andere bestuursorganen, zodat kan worden besloten over het treffen van beheersmaatregelen

2. Basisregistraties en informatiepositie op orde

Basisregistratie Personen (BRP)

Voor de juiste uitvoering van overheidsregelingen zijn de adresgegevens en informatie over de samenstelling van het huishouden essentieel. Uit een meting in 2013 bleek dat 97,7% van de personen correct staat geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP). Daar staat tegenover dat de overige 2,3% in potentie veel schade oplevert voor de overheid doordat er mogelijk teveel wordt uitgekeerd of doordat vorderingen of boetes niet geïnd kunnen worden. Het terugdringen van incorrecte inschrijvingen en adresfraude is in 2014 dan ook krachtig doorgezet. Gemeenten hebben in 2014 ruim 5.500 huisbezoeken afgelegd volgens de

verbeterde methodiek van risicogerichte huisbezoeken[5]. Van de onderzochte adressen was in bijna een derde van de gevallen inderdaad een verschil tussen de ingeschreven personen en de personen die daar feitelijk wonen. Overige resultaten zijn een daling van het aantal personen dat geregistreerd staat als «vertrokken onbekend waarheen» met 8.000, een vermindering van het aantal briefadressen met 2.075 en een stijging met 11,5% van het aantal terugmeldingen in de eerste helft van 2014 ten opzichte van het laatste halfjaar van 2013 van instanties die vaststellen dat een BRP-inschrijving gewijzigd dient te worden.

Om de kwaliteit van de BRP blijvend te verhogen is het terugmelden en opvolgen van foute adresinschrijvingen en gerelateerde fraudesignalen van het grootste belang. Uit een business case van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat een risicogerichte aanpak van adresfraude lonend is. Een investering van € 13 mln. op jaarbasis levert volgens ramingen € 42 mln. op vanwege opgespoorde fraude. In 2015 wordt deze methodiek breed ingevoerd en wordt er een samenwerkingsverband ingericht waarin alle stakeholders participeren voor het faciliteren van de opsporing van adres- en adresgerelateerde fraude. Op die manier zal de doeltreffendheid van huisbezoeken door gemeenten verder worden verhoogd en kunnen de verschillende overheidsdiensten op basis van verbeterde adresgegevens in meer gevallen overgaan tot het stopzetten van onterechte uitkeringen of toeslagen en vaker openstaande vorderingen of boetes innen.

Op 1 januari 2014 is de Wet Fraudeaanpak bestandskoppeling in werking getreden. Hierin is geregeld dat UWV de uitkering opschort van UWV-uitkeringsgerechtigden wanneer zij als Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW) geregistreerd staan in de BRP. Indien UWV vaststelt dat een uitkeringsgerechtigde als VOW in de BRP staat dan krijgt hij 6 weken de tijd zijn inschrijving bij de gemeente in orde te maken. Deze maatregel wordt per 1 juli 2014 uitgevoerd en een eerste meting levert op dat UWV vanaf 1 juli 2003 brieven aan uitkeringsgerechtigden heeft gestuurd met het verzoek het adres in orde te maken. Hiervan is in 1.481 gevallen de uitkering opgeschort. In 449 van de 1.481 gevallen is de status VOW alsnog opgeheven. De stand per eind augustus is dat per saldo 1.032 uitkeringen zijn opgeschort.

Centraal aandeelhoudersregister

Het kunnen blootleggen van het handelen en het vermogen van een fraudeur vraagt om een betere informatiepositie voor toezichthouders en opsporingsdiensten. Dit wordt onder meer bereikt door het beter ontsluiten van informatie en door het uitwisselen van informatie tussen betrokken partijen. Het centraal aandeelhoudersregister (CAHR) moet ervoor zorgen dat toezichthouders en opsporingsdiensten snel zicht krijgen op wie zich schuilhoudt achter een Besloten Vennootschap (BV), een niet-beursgenoteerde Naamloze Vennootschap (NV) of een constructie met meerdere vennootschappen. Deze informatie is van groot belang bij effectieve bestrijding van financieel-economische criminaliteit, zoals faillissementsfraude en misbruik van rechtspersonen. De Minister van Economische Zaken zal uw Kamer begin 2015 een wetsvoorstel toesturen met het doel om het CAHR 1 januari 2016 in werking te laten treden.

[5] Zie daarvoor Kamerstuk 27 859, nr. 73.

Samenwerking met banken

Ten behoeve van het versterken van het financieel rechercheren en het afpakken van crimineel vermogen is het essentieel dat het proces van vorderen van bancaire gegevens door de Nationale Politie, de Bijzondere Opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie, en tegelijkertijd ook de verstrekking van deze informatie door banken, wordt verbeterd. De huidige «papieren» werkwijze is inefficiënt en achterhaald. Om dit aan te pakken is door de Nationale Politie, in samenwerking met enkele banken en de Bijzondere Opsporingsdiensten, het project «Peseta» gestart. Inmiddels zijn er voorzieningen getroffen die het digitaliseren van het proces van vorderen en verstrekken van zogenaamde «historische gegevens» op grond van artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering mogelijk maken. Op 3 december jl. heb ik samen met de korpschef van de Nationale Politie, de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal en de voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Banken het startschot gegeven voor het gebruik van deze voorzieningen.

Sinds de start van de uitwisseling kunnen bij twee grote banken de gevorderde gegevens via een vast format digitaal worden gevorderd en kunnen deze banken de gevorderde gegevens digitaal verstrekken. Twee andere grootbanken volgen in het eerste kwartaal van 2015. Dit leidt tot een veel efficiëntere en minder foutgevoelige werkwijze die een aanzienlijke administratieve lastenverlichting met zich meebrengt. Dit zal ten goede komen aan de door mij gewenste versterking van de aanpak van financieel economische criminaliteit. Het project «Peseta» krijgt in 2015 een vervolg, waarbij de focus ligt op de aansluiting van andere banken op het systeem, de borging van het systeem en het opstarten van een vervolgproject dat het digitaal vorderen en verstrekken van identificerende gegevens op grond van artikel 126nc van het Wetboek van Strafvordering mogelijk moet maken.

Voor de langere termijn onderzoeken de Minister van Financiën en ik samen met de Nederlandse Vereniging van Banken of een bredere voorziening in de vorm van een verwijzingsportaal bankrekeningen haalbaar is. Een verwijzingsportaal bankrekeningen zal het mogelijk moeten maken dat via een geautomatiseerd informatiesysteem, het vraag- en antwoordverkeer tussen bevoegde overheidsinstanties en alle in Nederland actieve banken over identificerende bankgegevens snel, soepel en zorgvuldig wordt afgehandeld. De afgelopen periode is onder meer onderzocht welke scenario’s mogelijk zijn, welke wetgeving daarvoor nodig is en welke impact op de privacy een verwijzingsportaal bankrekeningen zal hebben. De komende periode zal in overleg met de banken en de ketenpartners worden bekeken of en welke scenario’s haalbaar zijn en tegen welke kosten. Ik zal uw Kamer in de jaarlijkse voortgangsrapportage over fraude op de hoogte blijven houden over de verdere ontwikkelingen.

Gegevensuitwisseling

Om tot een efficiënte en doeltreffende samenwerking te komen is de uitwisseling en het samenbrengen van informatie essentieel. Partijen ervaren hierbij echter knelpunten. In de verkenning naar een kaderwet, welke separaat op dezelfde datum als deze brief met een reactie van het kabinet aan uw Kamer is aangeboden, zijn deze knelpunten inzichtelijk gemaakt en wordt aangegeven of en hoe een kaderwet deze knelpunten zou kunnen oplossen. Het kabinet komt in die kabinetsreactie tot de conclusie dat deze verkenning voldoende basis vormt voor het voorbereiden van wetgeving, en wisselt over de verschillende aspecten en de dilemma’s graag van gedachten met uw Kamer.

Geheimhoudingsplicht en fraudebestrijding

In het actieplan van het kabinet van 20 december 2013 is ingegaan op het onderwerp «geheimhoudingsplicht en fraudebestrijding». Met name bij strafrechtelijk onderzoek naar fraude, witwassen en omkoping bestaat in toenemende mate een spanningsveld tussen enerzijds de geheimhoudingsplicht van advocaten en notarissen (en het daarmee samenhangende verschoningsrecht) en anderzijds het opsporingsbelang.

Verdachten in complexe fraudezaken maken vaak zoveel mogelijk mogelijk gebruik van de hun ter beschikking staande rechtsmiddelen conform het Wetboek van Strafvordering. Dit leidt tot langdurige juridische procedures. Wat ook specifiek speelt bij fraudeonderzoeken is dat de geheimhoudingsplicht en het daarbij behorende verschoningsrecht beperkingen stellen aan het verkrijgen en gebruiken van geheimhoudersinformatie. Ook dit leidt in veel gevallen tot tijdrovende procedures. Dit is ook de reden dat met het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit, dat op 18 november 2014 door de Eerste Kamer is aanvaard, termijnen voor de beslissing op beklag tegen inbeslagneming van geheimhoudersstukken worden geïntroduceerd. Ook wordt thans gewerkt aan een voorstel tot herziening van het Wetboek van Strafvordering waarmee wordt beoogd de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria, op basis waarvan wordt bepaald in welke gevallen de opsporing van strafbare feiten prevaleert boven het beroepsgeheim, in de wet vast te leggen. Daarnaast is het Openbaar Ministerie in gesprek met de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie over het gegeven dat door de tijd heen de dienstverlening van advocaten en notarissen zich over een steeds breder terrein is gaan uitstrekken, waardoor ook het domein dat wordt bestreken door het sectorale beroepsgeheim zich verder heeft verbreed. Hierdoor wordt het spanningsveld dat bestaat tussen de geheimhoudingsplicht en het daarmee samenhangende verschoningsrecht enerzijds en het belang van voortvarende opsporing en vervolging anderzijds, vergroot.

3. De bestrijding van faciliterende fraudefenomenen

Het rijksbrede actieplan bevat specifieke maatregelen tegen drie fraudevormen die als faciliterende fraudefenomenen kunnen worden beschouwd, omdat deze in veel gevallen slechts een middel zijn om verdere schade aan te richten bij burgers, ondernemers en de overheid. Het gaat hier om faillissementsfraude, gefingeerde dienstbetrekkingen en identiteitsfraude.

Faillissementsfraude

De inspanningen zijn er in eerste instantie op gericht om barrières op te werpen tegen het plegen van deze fraudes. Om beroepsfraudeurs in faillissementen een halt toe te roepen heb ik uw Kamer in september van dit jaar het wetsvoorstel civielrechtelijk bestuursverbod toegestuurd waarmee bestuurders of feitelijk leidinggevenden van een failliete rechtspersoon kunnen worden ontslagen en wordt voorkomen dat zij opnieuw een dergelijke functie bekleden[6].

Zoals ik in de introductie van deze brief heb aangegeven is het zaak om hard en doeltreffend op te kunnen treden als normen doelbewust worden overschreden. Ter versterking van de aanpak van faillissementsfraude heb ik u in juli van dit jaar het wetsvoorstel herziening strafbaarstelling

[6] Kamerstuk 34 011, nr. 2.

faillissementsfraude toegezonden[7]. Dit bevat een verruiming van de reikwijdte van faillissementsdelicten en biedt ook meer strafvorderlijke mogelijkheden om faillissementsfraude te bestrijden. Ik heb bovendien een wetsvoorstel in voorbereiding dat de curator een wettelijke taak geeft bij de fraudesignalering en daarmee het sluitstuk vormt van het wetgevingsprogramma ter bestrijding van faillissementsfraude. Het Functioneel Parket van het OM en de FIOD hebben een landelijk selectieoverleg faillissementsfraude ingericht waarin zware en complexe zaken aan de orde komen. De afdoening van die complexe zaken valt onder de verantwoordelijkheid van het Functioneel Parket, dat bovendien de arrondissementsparketten ondersteunt met specialistische expertise. Faillissementsfraude is steeds vaker onderwerp van themazittingen waarbij zaken geclusterd voor de rechter worden gebracht. Dit heeft als voordeel dat er optimaal gebruik wordt gemaakt van de specifieke kennis aan de zijde van het OM en de zittingscapaciteit bij de rechtspraak.

Gefingeerde dienstbetrekkingen

Gefingeerde dienstbetrekkingen zijn valse overeenkomsten die worden gebruikt om bijvoorbeeld het recht tot uitkeringen of voorlopige teruggaven te verkrijgen. De detectie hiervan is in de afgelopen periode verbeterd door het aanpassen van de werkprocessen bij de betrokken overheidspartijen. Het gaat hier om een betere aansluiting van de Dienst Justis en de Belastingdienst op het Handelsregister en verbeterd berichtenverkeer ten behoeve van de fraudedetectie bij de Belastingdienst. Deze ingrepen stellen deze diensten in staat om steviger toezicht uit te oefenen. Daarnaast zal een verbeterde registratie van fraudes in de systemen van de UWV en het vastleggen van IP-adressen meer zicht geven op het gedrag van fraudeurs en hun handelwijze vroegtijdig stoppen. Ten behoeve van een vroegtijdige detectie van fraudeurs is per 1 januari 2015 binnen de Belastingdienst een detectie-unit operationeel die onder andere aan de hand van gegevens uit het Handelsregister fraudeurs opspoort die bestuurder in een BV of stichting worden. De betreffende rechtspersoon wordt vervolgens inactief gemaakt, waardoor bijvoorbeeld BTW-carrouselfraude of fraude met loonheffingen wordt voorkomen.

Tot slot is ook de bestrijding van gefingeerde dienstbetrekkingen versterkt door het samenbrengen van de activiteiten van diverse samenwerkingsverbanden. Het gaat om de activiteiten op dit terrein van de manifestgroep, de aanpak schijnconstructies en de aanpak malafide uitzendbureaus. Onder verantwoordelijkheid van de Belastingdienst is er een Expertisecentrum Fraude ingericht ten behoeve van alle deelnemers aan die samenwerking. De onlangs in het nieuws gekomen fraude met DigiD's[8] is mede door adequaat en gezamenlijk optreden van de hierbij betrokken partijen in de kiem gesmoord.

Identiteitsfraude

Met verschillende publieke en private partijen is een barrièremodel Identiteitsfraude ontwikkeld dat inzichtelijk maakt op welke plaatsen de betrokken partijen barrières tegen identiteitsfraude opwerpen. Het model sluit aan op de praktijk van toenemende samenwerking in de aanpak van identiteitsfraude. Zo hebben 81 gemeenten in Oost-Nederland een convenant gesloten over de aanpak van identiteitsfraude samen met de Koninklijke Marechaussee, politie, Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de RDW.

---

[7] Kamerstuk 33 994, nr. 2.
[8] Zie daarvoor Kamerstuk 26 643, nr. 329.

Ter voorkoming van identiteitsfraude zijn er twee smartphone-apps geïntroduceerd die inspelen op de problematiek rond valse identiteitsbewijzen en de bescherming van de identiteit. In het voorjaar is de app «DutchID» gelanceerd die helpt bij de verificatie van echtheidskenmerken van een paspoort of ID-kaart. Daar is in november 2014 de app «Kopie ID» bijgekomen die het mogelijk maakt om het BSN op een kopie van een ID-document door te strepen en om deze kopie te voorzien van een «watermerk» met datum en doel van de kopie. Op rijksoverheid.nl is een nieuwe pagina ingericht met informatie over identiteitsfraude.

Als gevolg van een recente wetswijziging[9] kan sinds 1 mei jl. tegen alle op dit moment denkbare vormen van identiteitsfraude strafrechtelijk worden opgetreden, bijvoorbeeld tegen fraude met biometrische kenmerken, zoals de vingers of het gezicht, of fraude met iemands identificerende persoonsgegevens. Bij deze persoonsgegevens gaat het om alle gegevens waarmee een persoon zich kan identificeren, zoals (combinaties van) naam, adres, telefoonnummer, accounts en nicknames.

4. Een gerichte aanpak van fraudeurs

Subjectgerichte aanpak

Een deel van de fraudeurs ontwikkelt zich meer en meer tot beroepscriminelen die zowel de fraudes zelf als het versluieren daarvan professioneel aanpakken. Het gaat vaak om veelplegers die verschillende vormen van fraude plegen en ook actief op zoek zijn naar nieuwe mogelijkheden. Een voorbeeld betreft een beroepsfraudeur die 10 jaar geleden al voor het eerst opviel. Er kwamen signalen bij elkaar die uitwezen dat er sprake was van faillissementsfraude, belastingfraude, arbeidsuitbuiting en fraude in de transportsector. Dit betekent dat er in een dergelijk geval minimaal vier verschillende organisaties betrokken zijn, namelijk de FIOD/Belastingdienst, de Inspectie SZW, de ILT en het OM (Functioneel Parket). Dit voorbeeld illustreert hoe een fraudeur zich gedurende een aantal jaren onaantastbaar kan voelen en het maakt ook duidelijk hoe belangrijk het is om intensief en overheidsbreed samen te werken. Om die reden is onder leiding van het Openbaar Ministerie een subjectgerichte aanpak in uitvoering die tot doel heeft om de activiteiten van beroepsfraudeurs beter te detecteren en hen met de juiste interventiemix te bestrijden. De praktijk laat namelijk zien dat sancties vanuit één enkele afzonderlijke organisatie de beroepsfraudeur soms slechts tijdelijk hinderen in zijn stappen.

Binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden van gegevensuitwisseling wordt het project op dit moment vormgegeven door individuele casuïstiek via zogenoemde casustafels in te brengen en te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om een beroepsfraudeur aan te pakken op een manier die tevens barrières opwerpt om opnieuw financieel-economische criminaliteit te plegen. Onder leiding van het openbaar ministerie zijn tot op dit moment door de werkgroep 10 casussen van fraudeurs geselecteerd. Hierbij worden de casusposities anoniem besproken. Als een casus zich leent voor verdere aanpak wordt op maat bekeken welke mogelijkheden tot informatie-uitwisseling er zijn, waarna per casus wordt nagegaan welke interventiemogelijkheden betrokken organisaties tot hun beschikking hebben. Op basis hiervan wordt een op maat gekozen, gezamenlijke aanpak ontwikkeld. Hierbij moet worden gedacht aan een mix van bestuurlijke en strafrechtelijke interventies. Indien mogelijk zullen private partners deelnemen. Ook worden voorstellen ontwikkeld om

[9] Stb. 2014, 125.

gezamenlijk zogenaamde facilitators van beroepsfraudeurs aan te pakken. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de rol van notarissen.

Naast het aanpakken van een aantal bekende beroepsfraudeurs wordt in het kader van dit rijksbrede project medio 2015 ook een verkenning afgerond naar een meer innovatieve manier van data-analyse met als doel breder bruikbare indicatoren van beroepsfraudeurs in het Nederlandse publieke domein vast te stellen. Het doel van de verkenning is om risicoprofielen op te stellen die tot nieuwe inzichten en een meer effectieve aanpak van beroepsfraudeurs kunnen leiden.

Voor het doel van dit project is het van groot belang om met een helder juridisch kader te werken dat ketenpartners in staat stelt om optimaal de noodzakelijke informatie te delen en eventueel op een centrale plek te kunnen bewaren en analyseren. In de praktijk blijken de huidige verschillende wettelijke regimes die van toepassing zijn op de deelnemende organisaties de mogelijkheden echter te beperken. Bovendien is de regelgeving over gegevensuitwisseling vaak complex en soms multi-interpretabel. Het gebrek aan duidelijke, eenduidige regelgeving wordt in dit project duidelijk ervaren als een vertragende of verhinderende factor voor de gewenste meer overheidsbrede samenwerking. Doordat casussen in eerste instantie anoniem moeten worden ingebracht is niet duidelijk of bij andere partners meer informatie over een subject bekend is, omdat de persoonsgegevens nodig zijn om in de eigen systemen te kijken. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van mogelijke interventies. De casustafel kan daardoor, wellicht, niet over alle relevante informatie beschikken, als gevolg waarvan mogelijke passende interventies «gemist» worden. Dit staat een effectieve aanpak in de weg. Een werkwijze die enerzijds zorgt voor een zorgvuldige bescherming van de privacy van burgers en die anderzijds onder voorwaarden de uitwisseling van informatie mogelijk maakt tussen de fiscale, bestuurlijke, civiele- en strafrechtelijke regimes, zou de innovatieve en integrale aanpak van beroepsfraudeurs in een stroomversnelling kunnen brengen. De in dit project ervaren knelpunten worden betrokken bij de elders in deze brief vermelde opvolging van de verkenning naar een kaderwet gegevensuitwisseling.

Uiteindelijk doel van dit project is het structureel samenbrengen van informatie over beroepsfraudeurs van verschillende overheidsorganisaties. Op basis van vastgestelde selectiecriteria kunnen vervolgens fraudeurs worden geselecteerd die in aanmerking kunnen komen voor interventies. Een gedeeltelijke oplossing voor de uitwisseling van gegevens wordt mogelijk gevormd door de structuur van Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). De RIEC-samenwerking kent al een professionele samenwerkingsstructuur met bijbehorende convenantafspraken en privacyprotocol. Bovendien sluiten de doelstellingen van de RIEC samenwerking aan bij die van het project subjectgerichte aanpak. Aandachtspunt hierbij is dat werken met het RIEC-convenant een beperking inhoudt, aangezien niet alle overheidsdiensten partij zijn bij dat convenant. De aanpak van beroepsfraudeurs vraagt veelal maatwerk waarbij ook andere (overheids)partijen een rol kunnen spelen, zoals financiële toezichthouders als AFM en DNB of een curator in het geval van een faillissementsfraudeur. Op basis van de binnen dit project ervaren belemmeringen wordt bezien hoe de beoogde bredere samenwerking en gegevensuitwissseling het beste kan worden gerealiseerd.

Afpakken van crimineel vermogen

Kosten en baten van het afpakken van crimineel vermogen

Tijdens het algemeen overleg over georganiseerde criminaliteit van 30 oktober jl. en eerder ook tijdens het wetgevingsoverleg financieel-economische criminaliteit van 16 juni jl. heb ik uw Kamer toegezegd terug te komen op de kosten en de baten van de (intensivering van) het strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen.

De inzet van het beleid is dat het afpakken van crimineel vermogen onderdeel is van iedere strafzaak met enig financieel gewin: dat is van groot belang vanwege het signaal dat daarvan uitgaat: misdaad mag niet lonen. De voorgaande jaren is daar vooruitgang in geboekt met de generieke investeringen in de aanpak van financieel-economische criminaliteit, maar nog niet voldoende. Omdat er sprake was van generieke investeringen in de opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit kan niet worden vastgesteld wat de specifieke baten zijn die als gevolg van die brede investering zijn behaald als het gaat om afgepakt crimineel vermogen. Die investeringen dienden immers een breder doel dan versterking van het afpakken van crimineel vermogen alleen. Juist vanwege dit gemis heb ik in 2011 besloten heel gericht extra te investeren in het afpakken van crimineel vermogen en daar een specifieke taakstelling aan te verbinden. Dat maakt het mogelijk om voor die investering de kosten en de baten naast elkaar te zetten. In 2011 is een nulmeting uitgevoerd naar het afpakken van crimineel vermogen in de strafrechtketen. Met de bestaande capaciteit in de strafrechtketen werd in 2011 ruim € 40 mln. aan crimineel vermogen afgepakt. Op basis van de ervaringen opgedaan in het programma versterking aanpak Financieel Economische Criminaliteit is er een business case opgesteld voor een specifieke investering in de strafrechtketen ter versterking van het afpakken van crimineel vermogen. Een investering vanaf 2011 oplopend tot € 20 mln. euro vanaf 2013 in de strafrechtketen moet leiden tot een stijging van het afgepakte crimineel vermogen met € 60 mln., derhalve een «return on investment» van 1:3. De doelstelling is dat er vanaf 2016 jaarlijks ruim € 100 mln. aan crimineel vermogen wordt afgepakt. Deze doelstelling is ambitieus, maar niet onrealistisch zoals de Algemene Rekenkamer stelde. Het resultaat is dat er in 2013 bijna € 90 mln. euro aan crimineel vermogen strafrechtelijk is afgepakt. Gelet op het resultaat over 2013 is duidelijk dat de investering van € 20 mln. per jaar zich conform het uitgangspunt van de business case terugverdient.

Integraal afpakken

Maar het afpakken kan en moet ook meer integraal plaatsvinden: optreden als één overheid en geen enkele mogelijkheid onbenut laten bij het terughalen van onterecht verkregen vermogen. Niet alleen het strafrecht moet hier worden ingezet maar ook de Belastingdienst kan aanslagen en boetes opleggen en gemeenten kunnen uitkeringen en subsidies terugvorderen. Over de versterking van het integraal afpakken heb ik afspraken gemaakt met de regioburgemeesters, het OM, de Nationale Politie en de Belastingdienst. Zij versterken het integraal afpakken in iedere regio. Voor alle 10 regio's zijn concrete plannen gemaakt. De uitvoering van deze plannen is gestart, dit traject loopt door tot en met 2015. Iedere regio geeft zelf invulling aan de versterking op een manier die het beste past bij de initiatieven die al lopen of bij de specifieke problematiek in die regio. Maatwerk staat hierbij voorop. Vanuit de extra intensiveringsgelden van de Nationale Politie worden deze initiatieven in 2014 en 2015 ondersteund met ruim € 2 mln. De resultaten van de versterking zullen goed gemonitord worden. Onder resultaten versta ik

overigens niet alleen de «harde euro's» die we binnen halen maar ook het bredere maatschappelijke effect dat we sorteren met het integraal afpakken.

Terugvorderen en terughalen in het buitenland

Voor elke overheidsorganisatie is de invordering van openstaande boetes en vorderingen bij personen die in het buitenland verblijven een taaie opgave die relatief grote inspanningen vereist. Knelpunten zijn onder meer het traceren van de debiteur of veroordeelde. Een goede basis voor verbeteringen vormt de Registratie Niet Ingezetenen die begin 2014 is opgezet als onderdeel van de Basisregistratie Personen (BRP). Deze zorgt ervoor dat als een overheidsdienst de betreffende persoon heeft getraceerd, het adres via de RNI beschikbaar is voor alle overheidsorganisaties die daar toegang tot hebben. Daarnaast bestaat reeds de mogelijkheid om debiteuren op te nemen in het Register Paspoortsignalering, waardoor de aanvraag van een nieuw paspoort kan worden geweigerd zolang de vordering niet is voldaan. Om krachtiger op te treden tegen fraudeurs en wanbetalers die in het buitenland verblijven zullen UWV, SVB, DUO en de Belastingdienst vaker gebruik maken van de mogelijkheden die dit middel biedt. Met hetzelfde doel worden de voorwaarden voor opname in het Register Paspoortsignaleringen aangepast, in de zin dat de totale schuld in aanmerking wordt genomen, in plaats van de achterstallige schuld. Dit betekent dat met name DUO eerder gebruik kan maken van dit instrument, omdat niet meer gewacht hoeft te worden tot de maandelijks verschuldigde termijnen tot het drempelbedrag optellen. Tot slot zal het kabinet een wijziging van de Paspoortwet voorstellen die ervoor zorgt dat ook een vordering op het gebied van toeslagen kan worden opgenomen in het Register Paspoortsignalering.

Resultaten terughalen en afpakken 2013

Naast de hiervoor genoemde resultaten van het strafrechtelijk afpakken, zijn de volgende resultaten behaald bij het «terughalen en afpakken» in de ruimste zin. Bij de hierna gepresenteerde cijfers hoort nadrukkelijk de kanttekening dat zij betrekking hebben op een zeer breed palet aan overheidsmaatregelen, te weten het geheel van strafrechtelijke ontneming, bestuursrechtelijke terugvordering en bestuursrechtelijke boetes. Het gaat hier dus om zeer uiteenlopende maatregelen met verschillende strekking en achtergrond, die gelet op de onvergelijkbaarheid niet zo maar bij elkaar opgeteld kunnen worden. De overeenkomst van de verschillende maatregelen is wel dat zij er allemaal op gericht zijn ervoor te zorgen dat geld wordt teruggehaald waar burgers of bedrijven geen recht op hebben.

Bestuurlijke boetes door de Belastingdienst

Door de Belastingdienst is in 2013 € 570 mln. aan boetes opgelegd. Dit zijn niet alleen boetes in het kader van de fraudebestrijding, maar ook boetes die zijn opgelegd voor het niet nakomen van andere verplichtingen. Een (niet identificeerbaar) deel van dit bedrag is ook het gevolg van vergissingen en vrijwillige verbeteringen door burgers.

Terugvordering door verschillende instanties op het gebied van sociale zekerheid (UWV en SVB)

In 2013 is het totale benadelingsbedrag bij het UWV € 71,6 mln., bij de SVB € 10,4 mln. en bij gemeenten € 73 mln. De bedragen worden teruggevorderd. Wanneer sprake is van verwijtbaarheid kan daarnaast ook een boete worden opgelegd. In 2013 heeft het UWV € 23,3 mln. aan

boetes opgelegd en de SVB € 2,5 mln. De Inspectie SZW heeft in 2013 een voor € 45,5 aan boetes opgelegd en reeds € 30,4 mln. geïnd.

Oneigenlijk gebruik en misbruik van uitwonendenbeurs

Op grond van de Wet studiefinanciering 2000 komen studerenden in aanmerking voor een extra beurs in geval ze uitwonend zijn. Om misbruik met de uitwonendenbeurs te voorkomen en harder aan te pakken, zijn extra preventieve en repressieve maatregelen genomen sinds 2012.

In 2013 zijn 4.028 uitwonende studerenden met een hoog misbruikrisico op het BRP-adres gecontroleerd. Net als in 2012 blijkt dat van deze groep in 2013 bijna 50% heeft gefraudeerd. Bij hen is de uitwonendenbeurs teruggezet naar thuiswonend. De controleopbrengsten zijn in 2013 op hoofdlijnen vergelijkbaar met die van 2012 namelijk € 12 mln. Het misbruik met de uitwonendenbeurs is ten opzichte van de situatie begin 2011, in absolute zin gedaald met circa € 30 mln. per jaar. Het huidige resterende misbruikrisico uitwonendenbeurs wordt geschat op een bedrag tussen de € 12 en € 22 mln.

De extra inspanningen van OCW/DUO om studieleningen terug te vorderen op oud-studenten die zich in het buitenland bevinden en niet terugbetalen, heeft in 2013 al € 3,2 mln. aan directe ontvangsten opgeleverd.

Sanctie, boetes en ontneming door EZ

Op het beleidsterrein van Economische Zaken is door het boetebureau van de Nederlandse Voedsel-en Warenautoriteit door middel van 5.900 boetebeschikkingen € 8.5 mln. aan boetes opgelegd. Op het gebied van subsidieregelingen heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland € 270.000 aan boetes opgelegd en op basis van aangiften voor € 1,8 mln. terugvorderingen ingesteld. Door de NVWA-IOD is in het kader van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel € 6,5 mln. teruggevorderd.

Boeteresultaat VWS (NZa en zorgverzekeraars)

De Nederlandse Zorgautoriteit houdt toezicht op de uitvoering van het zorgstelsel en heeft in 2013 in totaal € 571.179,70 aan boetes en lasten onder dwangsom opgelegd. In 2014 heeft de NZa tot op heden (november 2014) aan bestuurlijke boetes ca. € 6.100.000 opgelegd. Zorgverzekeraars controleren onder meer de rechtmatigheid van zorgnota's door formele- en materiële controle en/of fraudeonderzoeken. Over 2012 ging het om een bedrag van € 2,6 mld. aan onrechtmatige zorgnota's die vóór betaling door de zorgverzekeraars zijn afgewezen (formele controles uitgevoerd voor betaling). Via controles na betaling (formele controles uitgevoerd na betaling en materiële controles) is er € 198 mln. teruggevorderd. Tenslotte is er voor € 6 mln. aan fraude vastgesteld. Over 2013 ging het om een bedrag van € 2,3 mld. aan onrechtmatige zorgnota's die vóór betaling door de zorgverzekeraars zijn afgewezen (formele controles uitgevoerd voor betaling). Via controles na betaling is er € 329 mln. euro teruggevorderd (formele controles uitgevoerd na betaling en materiële controles). Tenslotte is er voor € 9,4 mln. aan fraude vastgesteld. De cijfers over 2014 van zorgverzekeraars zijn nog niet beschikbaar, deze worden in juni 2015 verwacht.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de Minister en de Staatssecretaris van VWS samen met zorgaanbieders, zorgverzekeraars en handhavingspartners de afgelopen jaren flink hebben geïnvesteerd in het terugdringen

van onrechtmatigheden in de zorg. Zij informeerden uw Kamer hierover in de derde voortgangsrapportage aanpak fouten en fraude in de zorg die uw Kamer op 12 december jl. ontving. Dankzij onderzoek en ervaringen van betrokkenen krijgen we steeds meer inzicht in de aard en oorzaken van onrechtmatigheden en de kansen en knelpunten in de aanpak ervan. Op basis hiervan werken we onze gezamenlijke aanpak verder uit tot een samenhangend programmaplan voor de komende jaren. Dit programmaplan ontvangt uw Kamer begin 2015.

Aanpak fraude tegen burgers en bedrijven

Naast fraude met overheidsgeld is ook fraude waarvan burgers en bedrijven het slachtoffer worden (zgn. horizontale fraude) een prioriteit van dit kabinet. Horizontale fraude is een ernstige vorm van criminaliteit omdat het voor betrokkenen financiële en emotionele schade meebrengt. Daarnaast leidt het tot ondermijning van het economisch stelsel en de aantasting van het vertrouwen, het rechtsgevoel en de onderlinge solidariteit binnen de maatschappij. Horizontale fraude kent vele verschijningsvormen. Te denken valt aan acquisitiefraude, online handelsfraude, voorschotfraude en faillissementsfraude. In december 2013 heeft het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing de preventie en bestrijding van horizontale fraude als prioriteit benoemd. Onder coördinatie van Veiligheid en Justitie is een versterking van de aanpak van horizontale fraude ingezet. Kernelementen van deze integrale aanpak zijn de preventie van fraude door het vergroten van de bewustwording van burgers en bedrijven, en het opwerpen van barrières om te voorkomen dat de gelegenheid tot frauderen bestaat.

Een eerste resultaat van de versterkte aanpak van horizontale fraude is dat publieke en private partijen gezamenlijk barrièremodellen ontwikkelen op verschillende fraudedomeinen, zoals acquisitiefraude en fraude met nepwebwinkels. Deze modellen worden gebruikt om te bepalen welke barrières betrokken partijen kunnen opwerpen tegen criminele activiteiten. Het gehele criminele proces wordt in kaart gebracht en per onderdeel wordt gekeken wie een mogelijkheid heeft om in te grijpen. In 2015 is een gezamenlijk interventiestrategie gereed die onder meer op deze barrièremodellen gebaseerd zal zijn.

Een goed voorbeeld van een versterkte samenwerking tussen publieke en private partijen, is de recent bij convenant afgesproken intensivering van de samenwerking tussen de banken, de politie en het Openbaar Ministerie inzake de aanpak van internetoplichting. Indien hetzelfde bankrekeningnummer in meerdere aangiftes wordt genoemd, stuurt het Landelijk Meldpunt Internet Oplichting een bericht aan de betreffende bank. Door middel van dit bericht wordt mede namens de Officier van Justitie melding gemaakt van een sterk vermoeden van een strafbaar feit door de gebruiker van de rekening. Deze melding is voor de bank aanleiding om maatregelen te nemen. Deze kunnen bestaan uit het aanspreken van de cliënt, het blokkeren van diens rekening en het beëindigen van de bankrelatie.

Voorkomen van fraude moet het uitgangspunt zijn. Daar waar burgers en bedrijven toch het slachtoffer worden van fraude komt ook het strafrecht in beeld. Strafrechtelijk optreden is het meest effectief als onderdeel van een integrale interventiestrategie. Op die manier ondersteunt het strafrecht de andere schakels in de handhaving en vice versa, waardoor de handhaving als geheel effectiever wordt. Binnen de strafrechtelijke aanpak ligt de focus op de ernstige vormen van fraude (kwetsbare slachtoffers en/of stelselmatige daders, omvang financiële schade en het ondermijnende karakter), waarbij vooral wordt ingezet op de aanpak van

onderliggende structuren. In het kader van de Veiligheidsagenda[10] – waarin de aanpak van fraude tot één van de zes prioriteiten is benoemd – is tussen politie en OM de resultaatafspraak gemaakt dat er in 2015 door de regionale eenheden 1.500 zaken worden opgepakt. Dit aantal zaken groeit met 50% naar 2.300 zaken in 2018.

Tijdens het op 15 mei 2014 gehouden debat over fraude heb ik toegezegd fraudemeldpunten zo veel mogelijk bij elkaar te brengen en te professionaliseren en een onderzoek te laten uitvoeren naar de synergie van de bestaande meldpunten. Ter uitvoering van die toezegging laat ik samen met de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken een onderzoek uitvoeren waarbij ook de effectiviteit van de meldpunten wordt betrokken. In vervolg op dit onderzoek zal worden bepaald of en zo ja welke maatregelen nodig zijn. Hierover zal ik u in de eerste helft van 2015 informeren.

Frauderisicoanalyse en omvang fraude

Het kabinet onderschrijft de strekking van de motie Berndsen-Jansen c.s.[11] dat het belangrijk is om zicht te hebben en houden op structurele frauderisico's en op de aard en omvang van fraude. Om de juiste prioriteiten te kunnen stellen wordt dan ook voortdurend gewerkt aan een actueel beeld van de frauderisico's. In deze brief heb ik al melding gemaakt van de rijksbrede risicoanalyse zoals die vorig jaar is verricht, de actualisering daarvan en de daaruit voortvloeiende antifraudemaatregelen, zoals het voornemen van het fraudebeleid ten aanzien van subsidies te herijken. Bovendien heb ik uw Kamer geïnformeerd over de verbeteringen die zijn doorgevoerd om risico's op fraude voor nieuwe en bestaande wet- en regelgeving te verkleinen. Daarnaast werkt een groot aantal overheidspartijen met risicoprofielen die voortdurend worden geactualiseerd en worden aan de hand van bestuurlijke signalen over misbruik van handhavings- en opsporingsdiensten beheersmaatregelen getroffen.

In aanvulling op deze analyses en risicoprofilering is fraude een vast onderdeel van het Nationaal Dreigingsbeeld (NDB) dat vierjaarlijks wordt opgesteld. Het meest recente NDB dat ik uw Kamer in 2012 toestuurde, levert een beeld van de dreigingen op het gebied van zware fraude en misbruik van rechtspersonen in Nederland. Om beter zicht te krijgen op fraudezaken die strafrechtelijk worden afgedaan, ontwikkelt het Openbaar Ministerie een fraudemonitor. De monitor zal cijfers en kwalitatieve informatie bevatten over de hoofdthema's uit de Rijksbrede aanpak van fraude en de belangrijkste vormen van fraude tussen burgers en bedrijven, waarover ook kwantitatieve afspraken gemaakt zijn tussen OM en politie.

Van steeds meer vormen van fraude worden inschattingen gemaakt van de omvang. De overheid doet dat bijvoorbeeld van identiteitsfraude – als deel van de monitor Identiteit die vorig jaar voor het eerst naar uw Kamer is gestuurd – en zorgfraude. Maar ook op andere terreinen wordt gewerkt aan een beeld van de omvang. De Belastingdienst verkent momenteel bijvoorbeeld de mogelijkheden om de gemiste belastingopbrengsten te schatten via een zogenaamde microbenadering, op basis van steekproeven en aanvullende informatie. Het gaat daarbij ook om activiteiten die zijn gericht op het opsporen van onbekende belastingplicht en het tegengaan van fraude[12]. Daarnaast zijn er inschattingen van private

---

[10] Kamerstuk 28 684, nr. 412.
[11] Kamerstuk 17 050, nr. 470.
[12] Kamerstuk 34 002, nr. 14.

partijen die voor de overheid van belang zijn. De Nederlandse Vereniging van Banken houdt bijvoorbeeld cijfers bij over fraude in het betalingsverkeer en het Verbond van Verzekeraars over de geschatte omvang van verzekeringsfraude.

Ervaringen van publieke en private partijen, in binnen- en buitenland leren evenwel dat van de totale omvang van fraude niet meer dan zeer globale inschattingen gemaakt kunnen worden. De wijze waarop een inschatting van de omvang gemaakt kan worden, verschilt aanzienlijk per fraudevorm. Bij sommige vormen is enerzijds sprake van achteraf vastgestelde fraude en anderzijds van een dark number waarbij wordt geschat hoeveel onontdekte fraude er plaats vindt. Een optelsom van inschattingen, afkomstig van diverse partijen, die op uiteenlopende wijze tot stand zijn gekomen, heeft daarom weinig toegevoegde waarde en leent zich nadrukkelijk niet om de effectiviteit van de aanpak van fraude te meten. Daarom investeert het Kabinet vooral in het verder verbeteren van zicht op risico's, het afdichten van die risico's en inzicht in resultaten van maatregelen tegen fraude.

Tot slot

Het kabinet besloot in 2013 tot uitvoering van een rijksbreed actieplan met als doel om een nieuwe balans te bereiken tussen vertrouwen, dienstverlening en fraudebestrijding. Dit heeft in het afgelopen jaar geleid tot wijzigingen van regelingen, verbeteringen in de informatiepositie van de overheid en tot meer samenwerking tussen diensten zodat er meer als één overheid wordt opgetreden. In combinatie met de overige maatregelen die in de verschillende domeinen zijn getroffen, is dat een grote stap voorwaarts naar een overheid die bestand is tegen fraude en in staat is om doortastend tegen fraudeurs op te treden. Het kabinet heeft daarbij ook oog voor fraudevormen waar burgers en bedrijven slachtoffer van zijn. Over de voortgang van de aanpak van fraude blijf ik u jaarlijks informeren.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten